

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 323

13 de febrero de 2017

Presentado por el señor *Tirado Rivera*

Referido a las Comisiones de Gobierno; y de Salud Ambiental y Recursos Naturales

LEY

Para crear la “Ley para Viabilizar la Legitimación Activa de Organizaciones e Individuos con fines de conservación del ambiente y los recursos naturales”; para establecer causa de acción basada en la Sección 19 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en aras de legitimar el reclamo, en los foros pertinentes, del derecho al goce y disfrute pleno de un ambiente sano y de los recursos naturales del País.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Al redactar sus Constituciones, los pueblos plasman en éstas los valores más preciados del conjunto de elementos que forman ese país. No todos los pueblos elevan a rango constitucional el concepto de la conservación del ambiente y los recursos naturales. Puerto Rico lo hizo y lo vemos plasmado en la Sección 19 del Artículo VI de su Constitución.

“Sección 19. Recursos naturales;

“Será política pública del Estado Libre Asociado la más eficaz conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad;...”

Esta expresión creó un derecho sustantivo para la protección del ambiente, derecho que tiene que ser reconocido por cualquier tribunal, lo cual le facilita al ciudadano común y a los grupos interesados, acceso a la rama judicial para proteger este derecho cuando la integridad del ambiente o los recursos naturales se vea amenazada.

La mencionada protección ha sido invocada por personas y grupos dedicadas a la protección del ambiente en diferentes acciones a través del tiempo, en las cuales se ha acudido al poder judicial para salvaguardar recursos naturales o sistemas ecológicos que se ven amenazados por la actividad humana. En varios casos, los tribunales han tenido la flexibilidad de aceptar la intervención y participación de estos grupos, en otros, se les ha denegado.

La doctrina de "legitimación activa", exige que toda persona que acude al tribunal para solicitar la reparación de algún agravio demuestre que tiene suficiente interés en la controversia, comúnmente considerado como que ha sufrido un daño, para licitar el asunto vigorosamente. Específicamente, la doctrina clásica usada cuando se reclaman daños, requiere que toda persona demuestre que:

- a) ha sufrido un daño claro y palpable
- b) el daño es real, inmediato y preciso, no abstracto o hipotético
- c) existe una relación causal razonable entre la acción que se ejercita y el daño alegado
- d) la reclamación surge al amparo de la Constitución o alguna ley

La legislación para proteger recursos naturales y sistemas ecológicos comenzó en Puerto Rico a principio de la década del '70, siguiendo las pautas federales que vemos en el "National Environmental Policy Act" (NEPA, por sus siglas en inglés), de 1969 y otra profusión de leyes federales posteriores como el "Clean Air Act", el "Clean Water Act", la creación del "Environmental Protection Agency" (EPA, por sus siglas en inglés) y otras. En Puerto Rico, para esa época, se legisló la Ley de Política Pública Ambiental, Ley 9 de 18 de junio de 1970; derogada por la Ley 416-2004, según enmendada, la ley orgánica del Departamento de Recursos Naturales, Ley Núm. 23 de 20 de junio de 1972, según enmendada y otras, además de la promulgación de un gran número de reglamentos relacionados a la protección del ambiente.

Esta situación, unida a la creciente deforestación y expansión urbana e industrial en zonas, tanto urbanas como rurales, estimuló la creación de una profusión de grupos con intereses en la protección del ambiente al crearle el derecho para invocar la mencionada protección. Muchos de estos grupos surgían alrededor de una situación específica, cuando se veía amenazado algún ecosistema en particular o se daba la incidencia potencial o real de actividades que provocan enfermedades de las vías respiratorias.

Así surgieron organizaciones en oposición a la actividad minera en el centro de la Isla; contra la contaminación de la industria petroquímica en el suroeste; a la construcción de plantas nucleares en el norte y sur. Al mismo tiempo, surgieron organizaciones como Misión Industrial, que proveía apoyo organizativo, legal y científico a comunidades que enfrentaban problemas de contaminación ambiental y destrucción de recursos naturales. La naturaleza de todos estos grupos era la de fiscalizar y tomar las acciones necesarias incluyendo acciones de naturaleza legal, para la protección del ambiente y la salud humana.

A través de los años, las acciones legales y el ruego a los Tribunales llevado a cabo por estas organizaciones han crecido vertiginosamente, ya que han proliferado los estatutos creando derechos a ser protegidos. En nuestra jurisdicción, los primeros dos casos incubados en los tribunales por ciudadanos interesados en el ambiente ocurrieron, el primero en el 1971 y el segundo en el 1974. Esos fueron *Cerame Vivas vs. Secretario de Salud*: 99 DPR 45 (1970) y *Salas Soler vs. Secretario de Agricultura*: 102 DPR 716 (1974). En ambos, el Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció legitimación activa a litigantes ambientales para retar actuaciones del gobierno. Estas decisiones se basaron en dos principios centrales.

En primer lugar, se reconoció que, a diferencia de Estados Unidos, la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico incluye en su Sección 19 del Artículo VI una declaración de política pública ambiental. Dicha Cláusula, a su vez, sirve de autoridad para diversas piezas de legislación. Así, según la contención del Tribunal Supremo, la Cláusula Ambiental tiene el efecto de demostrar la importancia de los asuntos ambientales en nuestra jurisdicción. Además, la Cláusula se presta para validar piezas de legislación que amplían el universo de litigantes ambientales, como reconocimiento adicional del interés público involucrado.

Además, la Cláusula Ambiental de nuestra Constitución tiene el efecto de convertir en justiciables diversos reclamos que, de otro modo, no lo serían. Ello, pues, al elevar la "conservación de nuestros recursos naturales" al rango constitucional, el País ha manifestado su interés de que las controversias de esta índole se examinen como asuntos constitucionales.

Podríamos decir, haciendo eco de las palabras del profesor Carlos Díaz Olivo, que:

"Al incluir en la Constitución un mandato expreso de protección al ambiente, los constituyentes hicieron una determinación a nombre de futuras generaciones, de que lo relativo a los recursos naturales se conceptualizará y considerará como un derecho de rango

constitucional y, por consiguiente, un asunto eminentemente jurídico dentro del ámbito principal de los tribunales. Esto significa que al ser un asunto legal y sobre todo de índole constitucional, no existe razón por la que los tribunales deben observar una deferencia especial para con las determinaciones administrativas, pues el “expertise” sobre asuntos constitucionales, es de los tribunales.”

Nuestro Tribunal Supremo abundó en estos extremos cuando, primero, en *Misión Industrial vs J.C.A.*: 145 D.P.R. 908 (1998), expresó que la Cláusula Constitucional Ambiental es "un *mandato* que debe observarse rigurosamente y que prevalece sobre cualquier estatuto, reglamento u ordenanza que sea contraria a este", que "cualquier decisión o determinación del Estado que incida sobre los recursos naturales debe de responder cabalmente" al mandato "de lograr la más eficaz conservación de los recursos naturales" y de "procurar el mayor desarrollo y aprovechamiento de esos recursos para el beneficio general de la comunidad"; y que la sección "tiene de modo incuestionable, el criterio jurídico primordial para buscar la validez o interpretar el significado de cualquier norma o *decisión* relativa al uso o protección de los recursos naturales formulada" por el Estado. Ya anteriormente, en *Paoli Méndez v. Rodríguez*: 138 D.P.R. 449 (1995), había expresado que "la política ambiental constitucional protege la naturaleza" y que "es una protección frente al Estado, la sociedad, el gobierno e incluso el hombre, que en el mundo contemporáneo, sin darse cuenta que está socavando su propia existencia, destruye la naturaleza en aras de un materialismo y un consumismo rampante creando desbalances sistémicos irreversibles".

Con estas manifestaciones, nuestro Tribunal Supremo creó un ambiente y una doctrina altamente flexible para otorgar legitimación activa a organizaciones ambientales e individuos en los casos que se veía amenazada la integridad ecológica. No obstante, la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo se ha caracterizado por interpretar de una forma mucho más restrictiva que en el pasado los requisitos de legitimación activa. *Fundación Surfirider vs. ARPE*, 178 D.P.R. 563 (2010).

El Tribunal concluyó que ninguno de los demandantes tenía legitimación activa para instar el recurso de revisión administrativa para impugnar una determinación de ARPE. El Tribunal fundamentó su conclusión en que ninguno de los demandantes logró probar ser una “parte adversamente afectada”, según lo exige la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, mejor

conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme” (LPAU). La LPAU no define lo que constituye ser una parte “adversamente afectada”, por lo que el Tribunal Supremo incorporó la jurisprudencia interpretativa de la Corte Suprema de Estados Unidos sobre el término equivalente encontrado en la ley federal conocida como *Administrative Procedures Act* (A.P.A.).

Aunque en esta opinión, el más alto foro comenzó su exposición con un análisis del principio de justiciabilidad como autolimitación del ejercicio del Poder Judicial y sobre la necesidad de que los tribunales solo resuelvan “controversias genuinas surgidas entre partes opuestas que tienen un interés real de obtener un remedio que haya de afectar sus relaciones jurídicas”, id en la pág. 572, como ya vimos, su decisión descansó en la interpretación que se le brindó al término “adversamente afectada” utilizada en la LPAU. En otras palabras, el Tribunal concluyó que los demandantes no tenían legitimación activa al amparo de la LPAU, no de la Constitución (“concluimos que la Fundación y sus miembros no tienen legitimación activa para presentar el recurso de revisión judicial al amparo de la Sec. 4.2 de la L.P.A.U.” id. en la pág. 592). En *Lozada Sánchez v. JCA*, 184 DPR 898 (2012) el Tribunal Supremo determinó que el Artículo 13 de la Ley 76-2000 -el cual exige que sea una “parte adversamente afectada” la que pueda presentar un recurso de revisión ante el Tribunal de Apelaciones- merece la misma interpretación que en *Surfrider* se le brindó a la Sección 4.2 de la LPAU. Esto ya que ambas leyes utilizan el mismo término: “parte adversamente afectada”. Finalmente, en *Mun. de Aguada v. JCA*, 190 DPR 122 (2014), el Tribunal resolvió que la revisión judicial de una evaluación de una Declaración de Impacto Ambiental solo puede ser presentada por una persona “adversamente afectada”. El Tribunal entendió que aplicaban los mismos requisitos de *Surfrider* y *Lozada Sánchez* ya que la propia Ley de Política Pública Ambiental, Ley 416-2004, remite a la Sección 4.2 de la LPAU, anteriormente discutida.

Al fundamentar estas decisiones en interpretaciones estatutarias, el Tribunal Supremo dejó la puerta abierta para que esta Asamblea Legislativa modifique las disposiciones estatutarias en cuestión para así atemperarlas a sus objetivos siempre y cuando se cumpla con los requisitos constitucionales aplicables y se respete el principio de justiciabilidad y la doctrina de legitimación activa.

Esta Asamblea Legislativa considera necesario legislar para aclarar y establecer los criterios y las normas que deberán observarse cuando se cuestione la legitimación activa de cualquier organización ambiental, grupo de ciudadanos o personas que invoquen nuestras leyes ambientales, incluyendo el mandato constitucional sobre la conservación y protección del ambiente, en aras de salvaguardar su derecho a gozar de nuestros recursos naturales y de nuestros sistemas ecológicos.

Con esta Ley se busca facilitar y flexibilizar los requisitos de legitimación activa impuestos por los tribunales de Puerto Rico hasta el nivel máximo permitido por la Constitución y por el principio de justiciabilidad.

Finalmente, esta Asamblea Legislativa entiende que es meritorio evitar en el futuro situaciones como la de los peticionarios en *Fund. Surfrider*, donde el Tribunal Supremo desestimó el recurso de revisión debido a que uno de los peticionarios alegó ser vecino del proyecto de desarrollo impugnado “pero no indicó dónde reside”. *Fundación Surfrider v. ARPE*, 178 DPR 563, 587 (2010). Como resultado, esta medida enmienda la Ley Núm. 201-2003, según enmendada, conocida como “Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2003” así como la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme”, para exigir que antes de que el Tribunal de Apelaciones pueda desestimar un recurso bajo el fundamento de que los peticionarios carecen de legitimación activa se deberá celebrar una vista evidenciaría sobre ese asunto, la cual permitirá al foro apelativo formular determinaciones de hechos al respecto.

DECRÉTASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

1 Artículo 1.- Título

2 Esta Ley se conocerá y podrá ser citada como “Ley para Viabilizar la Legitimación Activa de
3 Organizaciones e Individuos con fines de conservación del ambiente y los recursos naturales”.

4 Artículo 2.- Política Pública

5 Es política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico otorgar el mayor respeto a la
6 protección del ambiente y conservación de éste para la actual y futuras generaciones tal y como

1 está elaborado en nuestra Constitución. Se reconoce que toda persona en Puerto Rico tiene un
2 derecho a gozar y disfrutar plenamente del ambiente y de los recursos naturales del País y que el
3 Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y su Rama Judicial tienen el deber de
4 proteger y velar contra el menoscabo de dicho derecho. Esta Asamblea Legislativa reconoce que
5 cualquier menoscabo al derecho de gozar de un ambiente sano es un daño concreto y palpable,
6 cuya remediación representa un asunto del más alto interés público dado el mandado
7 constitucional anteriormente aludido, nuestra condición como isla y la escasez de recursos
8 naturales que ello implica. Para lograr este objetivo, hay que facilitar el acceso al sistema
9 administrativo y judicial de toda persona u organización bona fide que acuda ante los
10 mencionados foros, para viabilizar tal protección. No se utilizarán interpretaciones rígidas y se
11 abrirán las puertas de las agencias y los tribunales a todo grupo de ciudadanos o ciudadanos
12 particulares que acudan invocando cualquier estatuto cuya naturaleza sea la protección del
13 ambiente, la salud humana y los sistemas ecológicos.

14 Artículo 3.- Definiciones

15 A los efectos de esta Ley, los siguientes términos tendrán el significado que a continuación se
16 dispone:

- 17 a) Demandante – cualquiera que acuda a un Tribunal a solicitar un remedio.
- 18 b) Ecosistema - sistema natural que está formado por un conjunto de organismos vivos
19 (biocenosis) y el medio físico donde se relacionan (biotopo).
- 20 c) Foro Administrativo – cualquier agencia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico a
21 la cual se recurra para reivindicar algún derecho ambiental.
- 22 d) Legitimación Activa – consiste en el interés real que tiene(n) la(s) parte(s) en la
23 adjudicación de la controversia.

1 e) Organización bona fide de protección al ambiente y los recursos naturales
2 (organización ambiental bona fide) cualquier organización o colectivo, que represente
3 el interés común de sus integrantes y que tenga interés suficiente para defenderlos, sin
4 considerar si tal organización se creó con el fin específico de adelantar dicho interés
5 común o el número de sus miembros.

6 f) Tribunal –Tribunal de Primera Instancia; Tribunal Apelativo y Tribunal Supremo del
7 Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

8 Artículo 4. - Causa de Acción

9 Se crea una causa de acción basada en la Sección 19 del Artículo VI de la Constitución del
10 Estado Libre Asociado de Puerto Rico, para que cualquier grupo de personas, naturales o
11 jurídicas, o personas, en su carácter individual, que puedan ver que su derecho a gozar de un
12 ambiente sano esté siendo o pueda verse afectado, puedan acudir a los tribunales del Estado
13 Libre Asociado de Puerto Rico o a los foros administrativos a cuestionar actuaciones que
14 menoscaben la integridad del ambiente o a proteger sistemas naturales, invocando nuestra
15 disposición constitucional o estatutos legislados, con el fin de proteger el ambiente y su derecho
16 a disfrutar del mismo.

17 Al entender éste o cualquier otro tipo de reclamación ambiental, los tribunales interpretarán
18 los requisitos de legitimación activa liberalmente y considerarán el reconocimiento que hace la
19 Asamblea Legislativa sobre el daño ocasionado por el menoscabo del derecho a gozar de un
20 ambiente sano-

21 Artículo 5.- Se enmienda el Artículo 4.004 de la Ley Núm. 201-2003, conocida como
22 “Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2003”, según enmendada,
23 para que lea como sigue:

1 “Artículo 4.004.- Procedimientos y organización

2 El Tribunal Supremo aprobará las reglas internas que regirán los procedimientos y la
3 organización del Tribunal de Apelaciones, las cuales tendrán como propósito principal proveer
4 un acceso fácil, económico y efectivo a dicho Tribunal. El reglamento interno del Tribunal de
5 Apelaciones contendrá, sin limitarse a ello, reglas dirigidas a reducir al mínimo el número de
6 recursos desestimados por defectos de forma o de notificación, reglas que provean oportunidad
7 razonable para la corrección de defectos de forma o de notificación que no afecten los derechos
8 de las partes, [y] reglas que permitan la comparecencia efectiva de apelantes por derecho propio
9 y en forma pauperis, y reglas que provean para la celebración de una vista evidenciaría antes de
10 que el Tribunal de Apelaciones emita un fallo adverso fundamentado en que la parte peticionaria
11 no ostenta legitimación activa, en cuyo caso deberá formular determinaciones de hecho al
12 respecto.”

13 Artículo 6. – Se enmienda la Sección 1.3 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988,
14 conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme”, según enmendada, para que
15 lea como sigue:

16 “Sección 1.3.- Definiciones

17 A los efectos de esta ley los siguientes términos o frases tendrán el significado
18 que a continuación se expresa:

19 (a)

20 (b) ...

21 ...

22 (k) Parte adversamente afectada.- Significa una parte recurrente con un interés
23 sustancial en la controversia porque ha sufrido o sufrirá una lesión o daño

1 particular que es causado por la acción administrativa, incluyendo el menoscabo
2 del derecho de toda persona de gozar de un ambiente saludable reconocido en la
3 Ley Núm. 416-2004, mejor conocida como “Ley sobre Política Pública
4 Ambiental”.

5 [(k)](l) Procedimiento administrativo.-...

6 [(l)](m) Regla o reglamento.-...

7 [(m)](n) Reglamentación.-...

8 [(n)](o) Secretario.-...

9 Artículo 7. –Se enmienda el último párrafo de la la Sección 4.2 de la Ley Número 170 de 12
10 de agosto de 1988, mejor conocida como “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme”,
11 según enmendada, para que lea como sigue:

12 “Sección 4.2.- Revisión – Términos para radicar

13

14 Antes de que el Tribunal de Apelaciones emita un fallo adverso fundamentado en que la
15 parte peticionaria no ostenta legitimación activa deberá celebrar una vista evidenciaria y
16 formular determinaciones de hecho al respecto. La revisión judicial aquí dispuesta será el recurso
17 exclusivo para revisar los méritos de una decisión administrativa sea ésta de naturaleza
18 adjudicativa o de naturaleza informal emitida al amparo de este capítulo.

19 Artículo 8.- Cláusula de Separabilidad

20 Si cualquier cláusula, párrafo, subpárrafo, artículo, disposición, sección, inciso o parte de esta
21 Ley fuere declarada inconstitucional por un tribunal competente, la sentencia a tal efecto dictada
22 no afectará, perjudicará, ni invalidará el remanente de esta Ley. El efecto de dicha sentencia

1 quedará limitado a la cláusula, párrafo, subpárrafo, artículo, disposición, sección, inciso o parte
2 de la misma que así hubiere sido declarado inconstitucional.

3 Artículo 9.- Vigencia

4 Esta Ley entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación y será de aplicación
5 incluso a casos sometidos que se encuentren pendiente de resolución.